

# O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DE PORTO ALEGRE/RS: OPORTUNIDADE DE DECISÃO DEMOCRÁTICA.

Autor: Luiz Carlos Couto Motta<sup>1</sup>

Orientadora: Tutor Tallita Lafetá<sup>2</sup>

Centro Universitário Leonardo da Vinci – UNIASSELVI

Curso Ciência Política (FLC4397CPO) – Projeto de Ensino (MAD27)

10/06/2023

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo debater a importância do Orçamento Participativo, da Cidade de Porto Alegre/RS, como ferramenta de inclusão democrática no emprego dos recursos públicos. Inicialmente é analisada a origem histórica e pioneira do Orçamento Participativo, na administração pública. Em um segundo momento é realizado um estudo sobre a importância e o funcionamento do Orçamento Participativo, ao longo dos anos, como uma política pública de transparência e controle. O trabalho, também, faz uma análise das maiores necessidades elencadas e contempladas pelas Regiões Administrativas da Cidade. Por fim, o trabalho conclui com uma análise do funcionamento atual do Orçamento Participativo na Cidade de Porto Alegre/RS.

**Palavras-chave:** ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. INCLUSÃO DEMOCRÁTICA. RECURSOS PÚBLICOS.

## 1 INTRODUÇÃO

Na Grécia Antiga, os moradores se reuniam em assembleias populares na Ágora, praça principal da cidade, com o objetivo de discutir e deliberar sobre os seus interesses e demandas. Com o crescimento das cidades e com a multiplicação vertiginosa das populações, a forma de deliberação para a tomada de decisão sobre a vida das cidades foi mudando de forma e representatividade.

A formação para a cidadania, por meio de ações públicas em nível de governo, ocorre de uma novidade política com muitos significados. A situação política e econômica de 1988 somada a um contexto social possibilitou o fenômeno eleitoral da união de partidos de esquerda conhecida como “Frente Popular”, a qual instaurou o Orçamento Participativo, na capital do Rio Grande do Sul. A cidadania passa, então, por uma prática político-pedagógica por meio do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre, a partir das eleições municipais de 1988.

---

<sup>1</sup> Acadêmico do Curso de CIÊNCIA POLITICA; E-mail: luizfriend@hotmail.com

<sup>2</sup> Tutor Externo do Curso de CIÊNCIA POLITICA; E-mail: 100106122@tutor.uniasselvi.com.br

O orçamento é estabelecido na cidade e com ele se estabelece, além da participação popular, uma reorganização das comunidades no município que permitam o funcionamento do OP.

O que se percebe ao longo desses anos de funcionamento do OP em Porto Alegre é o avanço da Democracia Direta na cidade, permitindo que uma parcela considerável da população se apropriasse de forma mais adequada do tema cuja tarefa é ajudar a pensar e decidir sobre o desenvolvimento da sua região e, por conseguinte da Capital. Rompeu-se desta forma com a visão patrimonialista, que ainda acompanha alguns gestores públicos pelo mundo, onde a decisão sobre a utilização do dinheiro público se confunde com os interesses particulares de alguns.

O Orçamento Participativo, neste trabalho, é abordado desde a sua concepção, como foi pensado e planejado, os anos iniciais de sua operação, as principais dificuldades na implantação e na operação. É abordada, também, como a comunidade participa diretamente e qual o grau de confiabilidade resultante da instalação do OP. Em seguida é verificada a continuidade do OP no município do Porto Alegre nas administrações seguintes. O foco principal é o de verificar qual a importância do OP no desenvolvimento e na melhoria do processo democrático dentro da população no município de Porto Alegre.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TÉORICA**

### **2.1 ORIGEM E IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA CIDADE DE PORTO ALEGRE**

O Orçamento Participativo (OP) implantado pela administração municipal de Porto Alegre/RS, vencedora das eleições no ano de 1988, permitiu que a maioria da população, em especial as mais carentes de atenção pelo poder público, pudesse decidir de forma direta quais eram as principais necessidades a serem atendidas na sua área. Mas além de participar do processo decisório das Regiões criadas na cidade, o OP permitiu, também, mais transparência e controle com a aplicação dos recursos públicos.

As áreas mais pobres e carentes de obras e equipamentos públicos passaram a ter, com o OP, uma maior atenção, pois cabia àquela população local participar e decidir o que realmente era necessário e importante aos moradores da região. Não eram mais os poderes Executivos e Legislativos que detém o monopólio das necessidades locais.

Conforme Genro e Souza (1997, p.23) “A ideia do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre, começou com a campanha para a Prefeitura, em 1988”. Conforme os autores, o Partido dos Trabalhadores (PT), um dos partidos que pleiteava a prefeitura da capital gaúcha, tinha planejado inicialmente, implantar os Conselhos Populares. Por meio desses Conselhos Populares implantados a população organizada participaria das políticas públicas da cidade.

“[...] o programa de governo do Partido dos Trabalhadores propunha democratizar as decisões de uma nova gestão, a partir de Conselhos Populares. O Objetivo era permitir que cada cidadão pudesse interferir na criação das políticas públicas e nas demais decisões de governo que tivessem importância para o futuro da cidade”. (GENRO; SOUZA, 1997, p. 24)

Percebe-se, então, conforme afirmam Genro e Souza (1997) que a ideia, dos Conselhos Populares tem sua origem nas Comunas de Paris e dos soviets, do que em experiências da realidade local e nacional. O desejo, do PT e dos outros Partidos de sustentação da base política do governo municipal, era que a própria população decidisse quais eram as suas prioridades, dentro do orçamento, e a administração publicamente executasse as decisões comunitárias.

“A visão dominante do Partido dos Trabalhadores e também nos demais partidos que sustentaram a candidatura da esquerda, naquela oportunidade (1988), era realizar uma espécie de “transferência” de poder, para a classe trabalhadora organizada. Com isso seria gradativamente “substituída” a representação política tradicional, vinda das urnas, pela democracia direta”. (GENRO; SOUZA, 1997, p. 24)

A ideia inicial da implantação do OP, pelo PT e demais partidos coligados, visualizava além da participação popular, evoluir para que as decisões orçamentárias passassem pela decisão população diretamente, e não mais indiretamente por meio da Câmara de Vereadores eleita.

Com a eleição de Olívio Dutra, do PT, a prefeito de Porto Alegre em 1988, conforme afirmam Genro e Souza (1997) surgem então às plenárias e a criação de 16 regiões do OP. Decorrente deste processo, as regiões mais carentes de Porto Alegre tiveram uma participação mais robusta em função das grandes necessidades e aos anos de esquecimento pelas administrações do município.

No primeiro ano de governo que emergiu com a vitória da esquerda, ocorreu uma grande afluência da população em todas as plenárias populares de bairro. Nas 16 regiões do Orçamento Participativo, as comunidades mais pobres afluíam maciçamente às reuniões. Elas, mediante sua participação direta, teriam a missão

de decidir sobre investimentos que eram demandados havia décadas. (GENRO; SOUZA, 1997, p. 24)

A administração eleita para a prefeitura de Porto Alegre não tinha os recursos necessários, até então, para atender todas as demandas das comunidades engajadas no OP e conforme Genro e Souza (1997) seriam necessários, antes, realizar uma reforma tributária. Por meio dos recursos arrecadados e novos planejamentos administrativos concretizarem parte das principais metas das promessas eleitoral. Seria importante, também, dialogar com a comunidade com o objetivo de dar credibilidade ao OP.

A grande participação popular que ocorrera no primeiro ano de governo municipal do PT, conforme afirmam Genro e Souza (1997) esvaziou no segundo ano de mandato devido aos poucos investimentos e a falta de retornos do OP por meio de obras concretas. Mesmo com a pouca participação a Administração Municipal respeitou as decisões das Regiões, pois os resultados positivos apareceriam no decorrer das obras decorrentes das decisões da população.

Quando os investimentos começaram, embora com atraso, circulou nos bairros das classes populares, e principalmente naqueles em que moravam os trabalhadores de mais baixa renda, que “aquelas obras tinham sido decididas com a participação de varias entidades comunitárias”. (GENRO; SOUZA, 1997, p. 26)

O OP não é mais apenas uma ideia ou uma utopia. As Regiões são organizadas, os Delegados organizam e reúnem a população. A prefeitura investe em comunicação e divulgação do programa. A população começa e materializar as decisões do OP. Como resultado, conforme Genro e Souza (1997) a cidade começou a ter consciência de que o governo realmente reconhecia, nos cidadãos, a fonte de suas decisões mais importante.

A população em geral tem no OP, além da participação democrática de forma direta, o cumprimento das decisões tomadas e a transparência nas informações, pois aquele cidadão percebe para onde estão indo os recursos arrecadados.

Um aspecto positivo, conforme Genro e Souza (1997) é de que não havia exclusão de pessoas simpáticas ou de outras convicções ideológicas. O processo, segundo os autores, era aberto, e que todos eram iguais perante o governo.

Os funcionamentos das plenárias do OP nas regiões de interesse ocorrem com muitas informações nos dias que antecedem as reuniões visando manter a comunidade. Importante ressaltar que, além da participação da comunidade nos debates, conforme afirmam Genro e Souza (1997) os encontros eram precedidos de apresentações culturais disponibilizados pela Secretaria da Cultura do Município.

O OP ele cresce de importância na medida em que, conforme Fedozzi (2001, p.21) os “[...] movimentos populares, passem a ocupar espaços institucionais do poder local de forma inédita na história do país”. A população organizada percebe a sua força política e decisória nos rumos da gestão da coisa pública.

A gestão compartilhada do orçamento que surgiu em Porto Alegre servirá inspiração e de exemplo a vários municípios do país e do estrangeiro. O Modelo implantado, com algumas adaptações necessárias, foi exportado mundo a fora e mudam o modo de pensar dos investimentos públicos nas mais diversas áreas.

O chamado “Orçamento Participativo” de Porto Alegre, como ficou conhecida essa inovação, vem sendo reconhecido desde então como uma experiência bem sucedida de participação popular e de governabilidade da gestão pública e, como tal, vem alcançando uma ampla repercussão no cenário político nacional e até internacional, sendo interpretado no discurso de diversos atores políticos e sociais como uma estratégia para a instituição da cidadania no Brasil.(FEDOZZI, 2001, p. 22)

Ao longo dos anos, temos presenciado a participação cada vez maior da população da cidade no Orçamento Participativo. Mesmo, conforme afirmam Genro e Souza (1997, p. 33) “[...] com a transitoriedade de um grande número de pessoas, característica presente no movimento comunitário, são visíveis os sinais de ampliação e qualificação do movimento organizado de Porto Alegre”.

O OP está assentado numa estrutura e num processo de participação comunitária que se desenvolve através de três princípios básicos:

a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; b) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, que perfazem um ciclo anual de atividades públicas de orçamento do Município; e c) um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias. (FEDOZZI, 2001, p. 103)

Essa estrutura do OP que é formada basicamente por três tipos de instâncias que realizam o processo de mediação entre o Executivo Municipal e os moradores da cidade.

Conforme Fedozzi (2001, p. 103) a primeira dessas instâncias são as “unidades administrativas e órgão internos ao executivo Municipais voltados especialmente para o gerenciamento e o processamento técnico-político da discussão orçamentária como moradores”.

Também, afirma Fedozzi (2001, p. 103) que fazem parte “as instâncias comunitárias, autônomas em relação à Administração Municipal, formadas principalmente por organizações de base regional na cidade, que articulam a participação dos moradores e as prioridades das regiões da cidade”. Esses são os chamados Conselhos Populares, União de Vilas ou Articulações Regionais.

Por fim as instâncias institucionais permanentes de participação comunitária como “[...] o Conselho do Plano de Governo e Orçamento – as Assembleias Regionais, os Fóruns Regional de Orçamento, Plenárias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento” FEDOZZI (2001, p. 106). A função, dessa instância, é de encarregada dos procedimentos concernentes à sua dinâmica de modo a viabilizar a cogestão dos recursos públicos e prestação de contas do Executivo a comunidades sobre as decisões na alocação das verbas orçamentárias.

O processo da participação nas definições do orçamento municipal ocorreria segundo Fedozzi (2001, p. 106) em “duas modalidades de participação: a regional e temática”. Ainda segundo Fedozzi (2001) as Assembleias Regionais e as Assembleias Temáticas são realizadas ao mesmo tempo e tem a mesma dinâmica, porém, elas diferem quanto ao caráter da discussão. Segundo o autor, são debatidas nestas Assembleias as demandas dos territórios nas Regionais, e temas específicos nas Assembleias Temáticas.

As Assembleias Regionais ocorrem em cada uma das dezesseis regiões da cidade, enquanto as Plenárias Temáticas ocorrem em locais que independem do recorte regional [...] a evolução da regionalização do Orçamento Participativo se deu mediante critérios sócio espaciais e de acordo com a tradição de organização dos movimentos de moradores da cidade e não obedecendo a critérios exclusivamente técnicos de zoneamento urbanístico, como estabelecia até então a divisão do Plano Diretor da cidade. (FEDOZZI, 2001, p. 108)

O debate nas regionais do OP leva em consideração, além da organização os critérios sociais, pois esse elemento é o principal motivador de lutas pelas reais necessidades da comunidade. A comunidade sócio espacial é o ponto de partida das principais e melhores reivindicações de quem realmente necessita de melhorias públicas na região.

As reuniões para debater o OP, conforme Fedozzi (2001, p. 108), ocorrem “Anualmente as duas modalidades de participação geram vinte e uma assembleias [...] em dois ciclos anuais de vinte e umas assembleias populares [...]”.

Essas assembleias são abertas a participação de todos os cidadãos, inclusive as autoridades municipais interessadas no debate do destino nos recursos orçamentários e de interesse regional. Ao tornar aberta a participação nas reuniões, e com a participação dos administradores, o processo democrático cresce em robustez ao permitir que os dois lados, eleito e eleitor, planejem de maneira igualitária as diversas áreas do município.

Abertas à participação individual de qualquer morador da cidade e às representações das instituições civis, as assembleias contam com a presença dos

representantes do Executivo (Prefeito e Secretários de órgãos Municipais) e são coordenadas por integrantes da Administração Municipal (CRC e GAPLAN) assim como representantes comunitários oriundos do Conselho do Orçamento Participativo, dos Conselhos Populares e demais entidades comunitárias quando aqueles não existirem na região. (FEDOZZI, 2001, p. 108)

## 2.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ATUALMENTE

Conforme afirma Beck (2023), a Secretaria Municipal de Governança Local e Coordenação Política (SMGOV), relatou que em 2022 Porto Alegre tinha 10 milhões de reais destinados ao Orçamento Participativo (OP), mas aplicou apenas 2 milhões, 20% da verba reservada.

Segundo Beck (2023) a Prefeitura promete incorporar os 8 milhões não aplicados aos 15 milhões de reais aprovados na Lei de Diretrizes Orçamentárias deste ano. Seriam, então, 23 milhões de reais à disposição da população para demandas consideradas prioritárias pelas comunidades das 17 regiões e seis temáticas que compõem o OP.

Apesar do aumento, o valor é inferior ao de anos anteriores. Os recursos destinados ao OP vêm caindo progressivamente, como o Matinal revelou em 2020. Em 2018, foram previstos 33,4 milhões de reais, que caíram para 21,8 milhões em 2019 e, no ano seguinte, baixaram para 17,8 milhões. A perda de protagonismo do OP na cidade que o lançou ao mundo vai de encontro à importância dada pelo novo governo federal, que pretende incorporar o modelo participativo ao Plano Plurianual.

A Prefeitura justifica que a redução das verbas não se deu por descaso. O que mudou foi o modelo de aplicação da verba pública. Ainda, segundo Beck (2023) as explicações do diretor de Participação Cidadã Lucas Vasconcellos que a sistemática de disponibilidade de valores orçamentários a disposição do OP:

“Antigamente, as comunidades apontavam tudo que elas precisavam no ciclo do OP, e o governo escolhia uma parte desses apontamentos para se comprometer. O prefeito Sebastião Melo, buscando a questão de transparência, inverteu essa lógica, e implantamos um modelo já usado em outras cidades, inclusive de outros países, de determinar um valor e colocar à disposição da comunidade exatamente este valor para dividirem. Essa foi a grande mudança”. (BECK, 2023, p. 18)

O formato que consagrou o OP consistia na escolha de demandas, pelas comunidades, em plenárias regionais. Nelas, os cidadãos elegiam as prioridades e levavam à prefeitura para serem incluídas no orçamento do ano seguinte. Mas, em

algumas ocasiões, o valor extrapolava o que era possível realizar – o que motivou o atual prefeito a optar pela lógica de cidades como Madri, na Espanha, e estabelecer uma espécie de teto para o que pode ser solicitado.

Ainda conforme relatou diretor de Participação Cidadã Lucas Vasconcellos (2023) “As gestões se comprometiam com 100 milhões (de reais) em demandas e executavam 2 (milhões), 3 milhões. Então, o prefeito pensou: ‘Prefiro colocar um valor real e exequível’”. Na prática, o Município reconhece que enxugou o orçamento, o que é considerado como um enfraquecimento da participação popular.

O conselheiro de Educação, Esporte e Lazer, Roberto Jakubaszko, relatou a Beck (2023) que “Acho pouco o que é disponibilizado. São 17 regiões e seis temáticas. Não chega a 1 milhão (de reais) por grupo. Não construo uma creche. Como vou demandar uma escola? Já largo sem dinheiro. A Prefeitura divulgou superávit, vamos ver se conseguimos aumentar um pouco”.

As atualizações no processo são comuns e até esperadas com a troca de governos, pois conforme Beck (2023) a descaracterização de um modelo consagrado há 34 anos na Capital acaba por perder credibilidade e participação.

Segundo informações da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, relatou Beck (2023) que em 2023, o governo municipal executa somente o que ficou pendente de 2022, enquanto os conselheiros realizam os debates e reuniões regionais temáticas para escolher as demandas de 2023.

Conforme Beck (2023) de pequenas obras de pavimentação viária a atividades ligadas a via animal foram às atividades realizadas com o OP em 2023.

Entre o que foi realizado no ano passado, destacam-se os pedidos relacionados às temáticas da cultura e aqueles referentes ao bem-estar animal ou pavimentação de ruas. De acordo com Vasconcellos, são aqueles de execução mais fácil e acessível às secretarias.

Há ainda a expectativa de diversificar esta participação na próxima assembleia geral, prevista para ocorrer em julho ou agosto, a exemplo da que reuniu 8 mil pessoas em 2022. O OP forma cidadãos, além de coletar demandas. É uma oportunidade de os cidadãos dos espaços mais periféricos poderem, dentro do Poder Executivo, ter um espaço e apontar suas necessidades. (BECK, 2023, p.15)

Com o fim da Pandemia do Corona Vírus a participação popular e comunitária também retorna a rotina, mesmo que de forma reduzida, podendo debater as principais necessidades da sua região a serem incluídas dentro do OP.

As atividades inerentes ao OP, na cidade de Porto Alegre, estiveram com redução de atividades durante o período de Pandemia do Corona Vírus. Mas, conforme afirma o Prefeito Sebastião Melo (2023), as atividades retornaram [...] “Agora, não ficamos mais só



nas plenárias, vamos verificar os problemas e buscamos soluções. Com isso, o processo sai fortalecido”.

Conforme CORRÊA (2023, p. 3) as reuniões dos conselheiros do OP tiveram início após uma parada em função da pandemia.

O prefeito Sebastião Melo, acompanhado do secretário municipal de Governança Local e Coordenação Política, Cassio Trogildo, participou da primeira reunião do ano com o Conselho do Orçamento Participativo (COP). O encontro reuniu os conselheiros eleitos nas assembleias que ocorreram em 2022, após dois anos de pandemia. Melo destacou a retomada do processo e algumas mudanças que foram implementadas.

O OP, como o passar dos anos e com o constante aperfeiçoamento, torna-se uma ferramenta eficaz, que ajuda a definir as prioridades de investimento, bem como fiscaliza a aplicação dessas prioridades.

### **3 MATERIAIS E MÉTODOS/METODOLOGIA**

#### **3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA**

A presente pesquisa classifica-se, conforme Silveira e Córdova (2009) como qualitativa, básica e exploratória. No tocante aos procedimentos metodológicos, a investigação se caracteriza como do tipo bibliográfica, embora apresente elementos da pesquisa de tipo documental. Sendo que a coleta de dados foi realizada em pesquisa bibliográfica e documental.

Segundo a Câmara Municipal de Pradópolis (2023) “Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte”. Para isso, fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traçam regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos.

Conforme a figura abaixo por meio da LDO e com o Orçamento Participativo a população organizada pode direcionar os recursos para as áreas mais carentes nas diversas regiões da cidade.

**FIGURA Nº 1 – A SUA SUGESTÃO MUDANDO A CIDADE**



Fonte: CAMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS. Disponível em: <<https://www.pradopolis.sp.leg.br/institucional/noticias/orcamento-participativo-queremos-saber-sua-opinio-2>>. Acesso em: 09 Maio 2023.

O cidadão comum pode ajudar diretamente a definir quais são as prioridades na aplicação dos recursos do orçamento de seu município. Nas cidades em que existe o orçamento participativo, representantes da comunidade discutem com membros da prefeitura ou do governo estadual quais áreas devem receber maior investimento. As reuniões são públicas, abertas, periódicas e as deliberações dessas assembleias são consideradas quando é elaborada a proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA), que será enviada para a assembleia legislativa no caso dos Estados, ou câmara municipal, no caso dos municípios.

Em assembléias (sic) organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas [...] Os programas de OP combinam elementos de democracia direta (p. ex., a mobilização direta de cidadãos em assembleias (sic) decisórias) e de Democracia Representativa. (WAMPLER, 2008, p. 69)

O orçamento público é um dos instrumentos mais importantes e fundamentais do planejamento governamental, na política e economia, que fixa os meios para que este possa realizar suas tarefas. O orçamento público tem como finalidade planejar o trabalho que um Governo pretende executar no período de um ano, definindo programas, projetos e atividades, em torno do orçamento previsto. O Título VI da Constituição Federal trata especificamente da Tributação e do Orçamento (BRASIL, 2015, Art. 145º a 169º): “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual [PPA]; II - as diretrizes orçamentárias (LDO); III - os orçamentos anuais (LOA)” (BRASIL, 2015, Art. 165).

A elaboração das Leis Orçamentárias Anuais é prerrogativa do Poder Executivo, que deve levar em consideração o PPA, e as diretrizes orçamentárias. Cabe ao Executivo planejar a estimativa de receitas e projeção de despesas por áreas Educação, Saúde, Meio Ambiente etc. (FEDOZZI, 1997; FONSECA, 2009; PIRES, 2001, VIGLIO, 2004).

A Constituição de 1988 define três instrumentos integrados para a elaboração do orçamento, que visam o planejamento das ações do poder público, são eles: 1 – Plano Plurianual (PPA): prevê as despesas com programas, obras e serviços decorrentes que durem mais de um ano; 2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): a partir do PPA, define as metas e prioridades para o ano seguinte. A LDO define também as regras sobre mudanças nas leis de impostos, finanças e pessoal, além de estabelecer orientações de como elaborar o orçamento anual; 3 – Lei Orçamentária Anual (LOA): consiste no orçamento propriamente dito. Contém os programas, projetos e prioridades que contemplam as metas e prioridades estabelecidas na LDO, juntamente com os recursos necessários para o seu cumprimento (VIGLIO, 2004, p. 35-36).

Com base nestas considerações sobre o orçamento público, podemos então definir o Orçamento Participativo (OP) como um mecanismo governamental de Democracia Participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais e governos estaduais, através de processos da participação da comunidade. Seu objetivo é assegurar participação direta na definição das prioridades para os investimentos públicos. O orçamento participativo permite à população discutir o orçamento e as decisões sobre os recursos municipais ficam compartilhadas entre os poderes Executivo, Legislativo e a população. “O Orçamento Participativo propõe-se a ser um instrumento do poder executivo de escuta das comunidades, de prestação de contas e de fiscalização da ação do estado por parte da comunidade”.(STRECK, 2003, p. 122)

A partir da ideia de implantação do OP e de uma maior participação da população na esfera pública, verificamos como a Democracia Participativa nos estimula a sermos protagonistas da política e não objeto da política dos Governantes. Conforme afirma Fonseca (2009, p.14) “apesar de serem encontrados no sistema jurídico brasileiro, novos canais que viabilizam a integração entre representantes e representados de forma mais efetiva, o que se percebe, é que o exercício da cidadania está delimitado ao direito de votar e ser votado”. O modelo do OP é um bom exercício democrático. Aprende-se a ser cidadão participando. Adquirem-se novos conhecimentos, sobre a realidade local e regional. O cotidiano e a política se conectam. Aprende-se sobre a organização e funcionamento da sociedade, do planejamento governamental. Quanto será destinado à Educação, à Saúde, ao Meio Ambiente e a Habitação, entre outras áreas. Quanto é

gasto com o pagamento do funcionalismo público, a verba destinada à merenda escolar. É um verdadeiro exercício de cidadania e aprendizado político. “Por trás da proposta do OP está [...] a convicção de que se trata de um meio de despertar e aprender cidadania exercendo-a, através de uma modalidade de consulta que permite romper com padrões históricos de nossa cultura clientelista e paternalista”. (STRECK, 2003, p. 115)

Fonseca (2009, p. 16-17), em relação ao OP, afirma que:

Por apresentar-se como um dos mecanismos que efetivamente promove a inserção popular na gestão pública municipal, esse programa demonstra sua importância para a sociedade, razão pela qual desperta grande interesse dos estudiosos do planejamento de Políticas Públicas, justamente porque são os próprios atores sociais que definem as bases norteadoras das políticas públicas de investimento do orçamento público, tendo em vista a promoção do desenvolvimento da cidade, o que desperta nos participantes o sentimento de responsabilidade com a coisa pública e de obrigação social. Há de ser lembrado que, os problemas vivenciados na cidade, são primeiramente identificados pela própria população, a partir de suas ruas e de seus bairros de tal modo que, esse (sic) abertura concedida pelo governante permite uma conjugação de esforços visando alcançar o bem-estar da coletividade.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Conforme afirma Fedozzi (2001, p. 45) existem duas formas de governar “uma é quando a cidade é governada por um pequeno grupo e a outra é quando a cidade é governada pela maioria da população”.

O Orçamento Público, em geral, não sofre grandes modificações de ano para ano. Em geral o Orçamento é acrescido em função da inflação e a destinação destes recursos fica direcionada a algumas áreas, ou é decidida a sua destinação pelo legislativo local.

Tecnicamente, a elaboração dos orçamentos no Brasil geralmente é realizada através do método incrementalista formalista. Segundo esse procedimento usual da administração pública brasileira, o orçamento previsto para o ano seguinte é o orçamento do ano anterior, projetada as variáveis de ordem econômica e financeira. (FEDOZZI, 2001, p. 101)

No âmbito do orçamento municipal, quando há o OP, o primeiro passo para transformar ideias em ações é colocar a população como protagonista desse processo e ampliar o conceito de democracia, saindo da velha ideia de apenas comparecer às urnas a cada quatro anos. Os responsáveis pelas regiões devem acompanhar durante o ano todo a situação do território para detectar prioridades, mobilizar pessoas para votar em uma proposta, acompanhar a construção da peça orçamentária, além de toda a execução do programa ou obra votada.

## FIGURA Nº 2 – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2023



*Quem participa, vota e quem vota, decide!*

*Decida por uma cidade de **todos!***

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA/SP. Disponível em: <<https://araraquara.sp.gov.br/orcamento-participativo>>. Acesso em: 16 Maio 2023.

Na figura acima, o autor utiliza um slogan que traduz a principal ideia do Orçamento Participativo que a decisão coletiva em prol de uma cidade para todos. O voto das pessoas que participam das plenárias debatendo a utilização de parte dos recursos públicos em prol de uma região ou de uma comunidade, que na maioria das vezes, não seria contemplada com melhorias previstas no Orçamento, com isso o OP trata-se de um fortalecimento da democracia e não um eventual enfraquecimento.

O Orçamento anual não alcança as reais necessidades dos mais pobres e com isso o OP, mesmo que em doses reduzidas, consegue democratizar as realizações públicas fortalecendo a democracia.

A Lei orçamentaria anual é um instrumento do direito financeiro que, por sua característica fiscal, formalista e burocrático foi ao longo do tempo visto como uma realidade inacessível aos mais carentes. O orçamento participativo trouxe o formalismo fiscal para a arena democrática e a educação financeira e, de um modo macro, serviu para que espaços da administração pública antes nunca pensando em ser levado a ser debatidos entre as pessoas mais carentes, se tornasse acessível. Um espaço democrático é um avanço popular, e o orçamento participativo tem essa característica, a transformação dos espaços burocráticos para espaços democráticos. (DORES; GUEDES, 2001, p. 6)

O OP transforma-se, então, em uma importante ferramenta democrática ao dividir com os agentes públicos a decisão dos investimentos e a sua aplicação e, como afirma Bobbio (2017, p. 152), “a democracia iria se distinguir pela capacidade representativa plural em desacordo com a concentração de poder das oligarquias e monarquias”.

O orçamento participativo possui três características conforme afirmam Dores e Guedes (2001, p. 6): “Participação aberta ao cidadão e de sua comunidade em

assembleias deliberativas; articulação entre formas de democracia representativa e participativa; combinação entre decisões estabelecidas pelo Estado e sociedade”.

A participação aberta ao cidadão traduz em inclusão social, a articulação entre democracia representativa e participativa, ou seja direta, qualifica o processo democrático e por fim a combinação das decisões do estado e da sociedade restabelecem a igualdade entre todos os cidadãos.

FIGURA Nº 3 – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO TRAJETÓRIAS E APRENDIZADOS



Fonte: ENAP. Disponível em: < <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/prefeituras-precisam-conquistar-confianca-da-populacao>>. Acesso em: 18 Maio 2023.

A figura acima elaborada por técnicos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) mostra a trajetória do OP, em Porto Alegre/RS, bem como os mais diversos aprendizados e contribuições que o orçamento possibilita ao cidadão.

Ao destacar palavras como desafios da inclusão, motivação, educação, informação, plataformas inclusivas, a figura acima, mostra que o OP não possibilita apenas uma ação democrática. A rede do OP, quando bem conduzida, irá formar e incluir todos os cidadãos engajados em um grande programa de resgate social.

Conforme a ENAP (2022) há uma cooperação entre a entidade e a Prefeitura de Porto Alegre visando melhorar a participação popular na elaboração e votação do OP, por meio do Projeto Cidades que se transformam.

A Enap está ajudando a Prefeitura de Porto Alegre (RS) a ampliar a participação dos moradores na definição de como serão usados os recursos públicos. Este projeto faz parte do “Cidades que transformam”, iniciativa da GNova Transforma, e tem objetivo de requalificar processos de mobilização e participação das pessoas e de atendimento às demandas da população. (ENAP, 2002)

A educação, qualificação, inclusão e principalmente a motivação ocorre sempre que o poder público, por meio de parcerias, a exemplo de Porto Alegre como a ENAP, realiza um trabalho, que na maioria das vezes, não tem capacidade de absorver. O projeto com a ENAP pode, também, contribuir para requalificar os processos do Orçamento Participativo.

FIGURA Nº 4 – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – PRIORIDADES / 2022



Fonte: OBSERVA POA. Disponível em: < [http://observapoa.com.br/default.php?reg=470&p\\_secao=17](http://observapoa.com.br/default.php?reg=470&p_secao=17) >. Acesso em: 18 Maio 2023.

A figura acima retrata as Regiões, na cidade de Porto Alegre/RS, integrantes do OP e quais as principais prioridades levantadas pelos seus moradores, conforme o OBSERVA POA (2022).

Ainda conforme o OBSERVA POA (2022) “Nas plenárias regionais a população estabelece uma ordem de prioridade para os investimentos anuais de acordo com os temas de ações e serviços da Prefeitura de Porto Alegre e classifica suas demandas nestas prioridades”.

Observa-se, então, que a demanda Habitação foi a priorizada na maioria das regiões, direcionando os recursos do OP, nestes locais, a construção de moradias, demonstrando com isso o alto déficit habitacional existem em algumas regiões da cidade.

Verifica-se, também, que a região sul de Porto Alegre, tem uma demanda educacional. Os bairros desta área priorizam a educação e com isso a necessidade dos investimentos do OP empregados na construção e melhorias de escolas, creches e locais de ensino e aprendizagem.

A região das Ilhas de Porto Alegre prioriza a pavimentação de suas vias em decorrência das dificuldades de acesso dos principais serviços públicos, como transporte de passageiros e doentes, em função da dificuldade de trafegabilidade desses veículos.

O processo de interação entre os Conselhos do Orçamento ocorre, conforme Fedozzi (2001, p.166), “[...] um processo de decisão negocial constituído sob aguda polêmica desde os primeiros anos do Orçamento Participativo”. Conforme esse autor os debates, mesmo que com dificuldades de consenso, devem seguir, pois somente com essas dificuldades e com essas discursões haverá uma evolução democrática na tomada de decisões que possam atender a uma camada da população carente de serviços.

A dinâmica de tomada de decisões dos Conselhos no âmbito da gestão do orçamento municipal passa por quatro fases e conforme Fedozzi (2001, p.167), são:

- a) deliberações por maioria simples; b) as decisões são encaminhadas ao Executivo; c) em caso de veto, retornam ao conselho para nova apreciação; d) a rejeição do veto do Prefeito precisa de 2/3 dos conselheiros; e) na hipótese da rejeição, a matéria retorna ao Prefeito para apreciação e decisão final.

Com essa sistemática de votação e vetos, cresce de importância a participação popular no sentido de manter-se unida, mesmo após as votações, para que as suas decisões sejam respeitadas pelo Poder Executivo.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Novas formas alternativas de democracia emergem gerando uma cultura de pluralidade em diversos campos sociais. O presente trabalho ao analisar o orçamento



participativo na esfera do poder executivo municipal, de Porto Alegre, procura estabelecer um vínculo entre simbologia democrática no acesso a democratização dos princípios do estado democrático de direito nas finanças públicas.

A introdução do orçamento participativo como análise de estudo se apresenta pela sua capacidade de reunir opiniões plurais e agregar cidadãos em debates sobre destinação de recursos públicos. O Orçamento Participativo de Porto Alegre/RS viabiliza uma possibilidade concreta como canal de concepção de um agir e pensar entre a relação estado e indivíduo e gerenciamento de recursos públicos sob o novo paradigma do estado democrático de direito.

A experiência de Porto Alegre, então sob governo do Partido dos Trabalhadores, criou mecanismos que gerou uma forte adesão da comunidade ao processo decisório. Esse mecanismo foi a vinculação orçamentária e sua real aplicação nas demandas da comunidade, fazendo do orçamento participativo um poder de transformação real, já que as realizações eram cumpridas de acordo com a técnica aplicada aliada a decisão popular. Essa nova realidade foi revolucionária para a evolução do orçamento participativo como política pública e não apenas um acesso eleitoral tempestivo.

São muitas as questões que ainda precisam ser analisadas e pesquisadas em torno da ideia do OP. Até que ponto as deliberações da comunidade são atendidas? Que interesses prevalecem nas reuniões do OP? Até que ponto é possível reduzir a corrupção e os desvios de verba pública com essa participação? Em que medida o OP contribui para um maior engajamento político? E como resolver o problema de cooptação dos participantes das reuniões do OP, que geram uma aparência de apoio popular?

A inovação consistiu em centralizar o planejamento participativo no horizonte de curto prazo e em utilizar a experiência como instrumento de gerenciar tanto os recursos materiais como recursos de poder. A implantação do orçamento participativo inaugurara uma nova ordem de democratização fiscal.

O Orçamento Participativo busca analisar as possibilidades de democratizar a gestão pública e a distribuição dos seus recursos orçamentários, apresentando que a combinação entre democracia participativa e representativa se faz necessária na gestão dos recursos públicos de uma cidade, estado ou país.

A experiência do OP trata-se de um processo da cogestão dos recursos públicos, onde o Governo Municipal partilha o poder político por meio de uma dinâmica de deliberação que busca o consenso e a negociação política.

De qualquer forma, qualquer que seja o resultado de futuras pesquisas que possam corroborar ou não os dados aqui apresentados, é inegável que através desta participação cria-se uma consciência política que pode ajudar a superar os limites do individualismo imposto pela sociedade atual.

## REFERÊNCIAS

BECK, Matheus. **Prefeitura de Porto Alegre aplicou apenas 20% do Orçamento Participativo em 2022**. Disponível em:

<[BOBBIO, Norberto. \*\*A teoria das formas de governo na história do pensamento político\*\*. São Paulo: Edipro, 2017.](https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/prefeitura-aplicou-20-orcamento-participativo-2022/#:~:text=Em%202022%2C%20Porto%20Alegre%20tinha,e%20Coordena%C3%A7%C3%A3o%20Pol%C3%ADtica%20(SMGOV)> Acesso em: 29 Abril 2023.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. 48. Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

CAMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS. **Orçamento participativo - queremos saber sua opinião!!**. Disponível em:

<<https://www.pradopolis.sp.leg.br/institucional/noticias/orcamento-participativo-queremos-saber-sua-opiniao-2>>. Acesso em: 09 Maio 2023.

CORREIA Adriana. **Declaração do Prefeito Sebastião Melo sobre o OP**. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/melo-participa-da-primeira-reuniao-de-2023-do-conselho-do-orcamento-participativo>. Acesso em: 25 Abril 2023.

DORES, Alice Cristina; GUEDES, David Muller Garcia. **Orçamento participativo: democratização fiscal**. Disponível em: <<https://jus.com.br/imprimir/88176/orcamento-participativo-breves-apontamentos-sobre-a-democratizacao-fiscal-no-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em: 16 Maio 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Orçamentos participativos têm desafios para adotar novas tecnologias e se reinventar**. Disponível em: <<https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/prefeituras-precisam-conquistar-confianca-da-populacao>>. Acesso em: 18 Maio 2023.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. **O orçamento participativo e a gestão democrática de Goiânia**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2009. Disponível em: <<https://tede2.pucgoias.edu.br/handle/tede/2861>>. Acesso em: 17 Maio 2023.

Observatório da Cidade de Porto Alegre - OBSERVA POA. **Habitação é a principal prioridade entre as regiões do orçamento participativo**. Disponível em: <[http://observapoa.com.br/default.php?reg=470&p\\_secao=17](http://observapoa.com.br/default.php?reg=470&p_secao=17) >. Acesso em: 18 Maio 2023.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo - a experiência de Porto Alegre**. 1ª Ed. Porto Alegre: Editora Fundação Percecu Abramo, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. **Orçamento Participativo**. Disponível em: <<https://araraquara.sp.gov.br/orcamento-participativo>>. Acesso em: 16 Maio 2023.

PIRES, Victor. **Orçamento participativo: o que é, para que serve e como se faz**. São Paulo: Manole, 2001.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. **A pesquisa científica**. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 31 - 42. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 09 Maio 2023.

STRECK, Danilo Roberto. **Educação para um novo contrato social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

VIGLIO, José Eduardo. **Avaliação da experiência do orçamento participativo numa cidade média: o caso de Jaboticabal – SP**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos-SP, 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/4377/DissJEV.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 Maio 2023.

WAMPLER, Brian. **A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?** Tradução do original em inglês de Sebastião Nascimento Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.65-95. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/4xS4YRF3bXT8BNtxVcGQrZk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 Maio 2023